

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **G. S.,** zastoupena Mgr. Pavlínou Zámečníkovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2017, č. j. 31 A 158/2016 - 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 7. 4. 2016, č. j. OAM-20671-17/TP-2015, byla zamítnuta žádost žalobkyně o udělení povolení k trvalému pobytu podle § 87k odst. 1 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Žalovaná rozhodnutím ze dne 3. 11. 2016, č. j. MV-85970-5/SO - 2016, zamítla odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdila.

II.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Krajský soud se ztotožnil se správními

orgány, že nebyly splněny podmínky pro udělení povolení k trvalému pobytu podle § 87k odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně nesplnila podmínku nepřetržitého pobytu na území České republiky po dobu dvou let. Krajský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, že správní orgány pochybily, pokud na danou věc neaplikovaly § 18 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Podle krajského soudu nelze toto ustanovení na situaci žalobkyně použít. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku poukazující na nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované, jakož ani další žalobní námitky, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

III.

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Podle stěžovatelky se správní orgány i krajský soud mýlí, pokud tvrdí, že nebyla splněna podmínka dvouletého nepřetržitého pobytu na území České republiky. Nesprávný (a rovněž nepřezkoumatelný) je i závěr krajského soudu o nemožnosti aplikace § 18 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Podle stěžovatelky lze toto ustanovení (podle kterého je rodinný příslušník občana EU oprávněn na území pobývat tři měsíce i bez víza, pokud jeho krátkodobé vízum pozbylo platnosti), nutno aplikovat i na její případ. Poukázala i na judikaturu správních soudů a čl. 6 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 (dále též „směrnice“). Z těchto důvodů stěžovatelka navrhla zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[8] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura

Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které soud vedly k zamítnutí žaloby, resp. pro které nepřisvědčil uplatněným žalobním námitkám (vč. námitky dovozující nutnost aplikace § 18 písm. e) zákona o pobytu cizinců). Stěžovatelka ostatně proti výkladu podanému krajským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí a na mnoha místech s ním polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[11] Ačkoliv si jistě lze představit ještě podrobnější vypořádání uplatněných námitek, nezpůsobuje způsob zvolený krajským soudem nutnost zrušení jeho rozsudku. Postup krajského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).

[12] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále namítala, že správní orgány pochybily, pokud nevyhověly její žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu.

[13] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu následující podstatné skutečnosti:

[14] Stěžovatelka podala dne 19. 9. 2013 žádost o udělení přechodného pobytu na území České republiky podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Této žádosti správní orgán I. stupně nevyhověl, neboť zjistil, že stěžovatelka není rodinným příslušníkem občana EU (viz rozhodnutí ze dne 23. 1. 2014, č. j. OAM-11442-20/PP). Rozhodnutím ze dne 19. 10. 2015, č. j. MV-27157-4/SO/sen-2014, které nabylo právní moci dne 21. 10. 2015, žalovaná zamítla odvolání stěžovatelky a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž byla zamítnuta její žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu.

[15] Dne 24. 11. 2015 pak podala stěžovatelka žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky s poukazem na § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Tuto žádost správní orgán I. stupně zamítl dle § 87k odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců (viz rozhodnutí ze dne 7. 4. 2016) a žalovaná se s ním v žalobou napadeném rozhodnutí ztotožnila (viz rozhodnutí žalované ze dne 3. 11. 2016).

[16] Podle § 87k odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců ministerstvo žádost o povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže v řízení nejsou potvrzeny důvody podle § 87g nebo 87h téhož zákona.

[17] Podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců „*Ministerstvo vydá rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu po 2 letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území, pokud je nejméně 1 rok rodinným příslušníkem státního občana České republiky, který je na území přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného členského státu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území.*“

[18] Správní orgány (a následně krajský soud) dospěly k závěru, že stěžovatelka pobývala v době od 22. 10. 2015 do 24. 11. 2015 na území České republiky bez oprávnění k pobytu. Stěžovatelce skončila platnost oprávnění k přechodnému pobytu dne 21. 10. 2015, tj. nabytím právní moci rozhodnutí o zamítnutí odvolání, které směřovalo proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení povolení k přechodnému pobytu. Až dne 24. 11. 2015 pak podala další (v pořadí třetí) žádost o povolení k pobytu. Stěžovatelka tedy nesplňovala základní podmínku pro udělení trvalého pobytu dle ustanovení § 87h zákona o pobytu cizinců, tedy podmínku nepřetržitosti pobytu cizince po dobu dvou let na území České republiky. Nebylo proto možno vyhovět žádosti o udělení trvalého pobytu. S uvedenými závěry správních orgánů a krajského soudu se zdejší soud plně ztotožňuje a jako takové je i přebírá, neboť mají plnou oporu ve správním spisu a právní úpravě.

[19] Pokud pak stěžovatelka namítala porušení čl. 6 směrnice (Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004), konstatuje zdejší soud předně, že takovou námitku neuplatnila v řízení o žalobě (v žalobě tvrdila, že se na ni směrnice nevztahuje). Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu „*ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine*

brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49). Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval např. v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních).

[20] Z procesní opatrnosti zdejší soud dodává, že podle čl. 6 označené směrnice: „*1. Občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. 2. Odstavec 1 se použije také na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a tohoto občana Unie doprovázejí nebo následují a kteří jsou držiteli platného cestovního pasu.*“

[21] Směrnice tedy umožňuje občanovi EU pobývat na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců, aniž by podléhal jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. Toto oprávnění pak směrnice dává i rodinným příslušníkům takového občana EU (pokud jej doprovázejí nebo následují a jsou držiteli platného cestovního pasu). Jak vyplývá ze správního spisu, správní orgán I. stupně v rozhodnutí dospěl k závěru, že stěžovatelka není rodinným příslušníkem občana EU (to potvrzuje i rozhodnutí ve věci žádosti o udělení přechodného pobytu), což stěžovatelka relevantně nezpochybňovala ani v řízení o kasační stížnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti relevantně netvrdila, resp. nedokládala, že by byla rodinným příslušníkem občana EU (jakož ani splnění dalších podmínek uvedených v čl. 6 směrnice). Nutno dodat, že správní orgán se v rozhodnutí zabýval i otázkou, zda se stěžovatelka nestala rodinným příslušníkem občana EU v průběhu správního řízení, resp. otázkou, kdy by splnila podmínku dvouletého nepřetržitého pobytu ve smyslu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán konstatoval, že tato podmínka (dvouletého nepřetržitého pobytu) by byla splněna až v listopadu 2017, přičemž ani tento jeho závěr stěžovatelka nerozporuje.

[22] S ohledem na výše uvedené nelze souhlasit se stěžovatelkou ani v tom, že správní orgány měly na danou situaci aplikovat § 18 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení „*Cizinec může pobývat na území přechodně bez víza, je-li rodinným příslušníkem občana Evropské unie, jehož krátkodobé vízum pozbylo platnost, pokud na území pobývá s občanem Evropské unie a doba pobytu na území nepřekročí 3 měsíce.*“ Nutno dodat, že stěžovatelka nepobývala na území České republiky na základě krátkodobého víza, ale na základě fiktivního pobytu ve smyslu § 87y zákona o pobytu cizinců. Jak přitom vyplývá z judikatury zdejšího soudu, „*nelze souhlasit ani s názorem stěžovatelky, že by se použití § 87y zákona o pobytu cizinců mohl dovolávat každý cizinec, který podá žádost o povolení k přechodnému nebo trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU, aniž by takový cizinec musel splňovat ostatní výše jmenované zákonné podmínky pro použití tohoto ustanovení. Pak*

by výhradně účelovou žádostí mohl dosáhnout legality svého pobytu i cizinec, který není a nikdy nebyl rodinným příslušníkem občana EU.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2013, č. j. 5 As 121/2011 - 60). Zdejší soud se ztotožňuje i s navazující argumentací krajského soudu stran § 18 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

[23] Ze shora uvedených důvodů nelze na danou věc použít ani stěžovatelkou v kasační stížnosti zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2017, č. j. 46 A 80/2015 - 25, neboť ten se zabýval postavením cizince, který byl jednoznačně rodinným příslušníkem občana EU. Krajský soud v uvedeném rozsudku nadto přezkoumával rozhodnutí správního orgánu, jímž nebylo vyhověno žádosti cizince o povolení k trvalému pobytu pro nesplnění podmínky uvedené v § 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Tento rozsudek přitom akcentoval nutnost nepřerušeného legálního pobytu na území České republiky (cizinec pobýval na území České republiky po dobu osmi let), jakož i princip zákazu zneužití práva, který brání tomu, aby docházelo k řetězení fiktivních pobytů; v takovém případě by bylo podle krajského soudu namístě ochranu ve smyslu čl. 6 směrnice neposkytnout.

[24] Jako nepřípadný vyhodnotil zdejší soud odkaz stěžovatelky na § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V daném případě totiž není přezkoumáváno rozhodnutí o udělení pobytu dle uvedeného ustanovení. Stěžovatelka požádala o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky s poukazem na § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka nepodala žádost podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Nelze přehlédnout ani to, že takovou žádost by bylo nutno podat ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území (srov. § 87b odst. 1 in fine zákona o pobytu cizinců).

[25] S ohledem na výše uvedené důvody dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[26] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. října 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu